Deutscher Bundestag **Drucksache 18/7093**

18. Wahlperiode 16.12.2015

Beschlussempfehlung und Bericht

des Innenausschusses (4. Ausschuss)

a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
– Drucksache 18/6879 –

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes

b) zu dem Antrag der Abgeordneten Halina Wawzyniak, Jan Korte, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/301 –

Parteispenden von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden verbieten, Parteispenden natürlicher Personen begrenzen

A. Problem

Zu Buchstabe a

Die Pflicht der Parteien aus Artikel 21 Absatz 1 Satz 4 des Grundgesetzes (GG), über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft zu geben, ist bisher nur durch den Wegfall der Ansprüche auf Mittel der staatlichen Parteienfinanzierung (§ 19a Absatz 3) gegenüber den Parteien sanktioniert, die wegen eines Wahlerfolgs über 0,5 Prozent der Stimmen bei Europa- oder Bundestags- beziehungsweise 1 Prozent bei Landtagswahlen überhaupt an der staatlichen Parteienfinanzierung teilnehmen. Der Zustand, dass viele sonstige Parteien die auch sie treffenden verfassungs- und parteienrechtlichen Transparenzpflichten nicht erfüllen, ist nicht hinnehmbar.

Die Erhöhung der relativen Obergrenze für einer Partei aus der staatlichen Teilfinanzierung zustehende Mittel durch Schaffung von Einnahmen aus unternehmerischer Tätigkeit ohne Gewinnerzielungsabsicht entspricht nicht dem Gesetzeszweck.

Für die Berechnung der Gesamtsumme der jährlichen Zuwendungen für die Schwelle zur Angabe von Spendern werden die Mitgliedsbeiträge bisher nicht berücksichtigt.

Die die Parteien von Verwaltungsaufwand entlastende Nichterfassung von Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die Parteien üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden, gilt bisher nur für Mitglieder, nicht mithelfende Nichtmitglieder.

Die Beträge, die die Parteien im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung für jede Wählerstimme und private Zuwendung bekommen, sind seit 2002 nicht an die Entwicklung der parteienspezifischen Preisentwicklung angepasst worden, obwohl die Obergrenze der den Parteien zustehenden Mittel im Jahr 2011 dynamisiert wurde. Die beim Bundestagspräsidenten eingehenden Mittel aus Zahlungen der Parteien wegen Verstößen gegen das Parteiengesetz werden von diesem im Einvernehmen mit dem Präsidium des Bundestages an mildtätige, kirchliche, religiöse oder wissenschaftliche Einrichtungen weitergeleitet statt dem Bundeshaushalt zuzufließen.

Zu Buchstabe b

Mit dem Antrag auf Drucksache 18/301 fordert die Fraktion DIE LINKE., das Parteiengesetz so zu ändern, dass politische Parteien Spenden von juristischen Personen, wie Unternehmen, Wirtschaftsverbänden und Vereinen, nicht entgegennehmen dürfen, Parteiensponsoring, wie Unternehmensstände auf Parteitagen, untersagt werden und dass Spenden von natürlichen Personen den Betrag von 25 000 Euro im Jahr nicht übersteigen dürfen.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Der Entwurf sieht darum 1.) bei einem sechs Jahre fortwährenden Verstoß gegen die verfassungs- und parteienrechtliche Rechenschaftspflicht der Parteien – wie bei einer sechsjährigen Nichtteilnahme an Wahlen – den Verlust der Rechtsstellung als Partei und die Möglichkeit der Festsetzung von Zwangsgeld durch den Bundestagspräsidenten zur Durchsetzung der Rechenschaftspflicht, 2.) die Berücksichtigung von Einnahmen einer Partei aus Unternehmenstätigkeit für die Berechnung der relativen Obergrenze nur in Höhe eines positiven Saldos, 3.) die Einbeziehung der Mitgliedsbeiträge bei der Berechnung der Schwelle für die Angabe von Spendern, 4.) die Nichtberücksichtigung gegenüber Parteien üblicherweise unentgeltlicher Leistungen als Parteieinnahmen auch bei Nichtmitgliedern, 5.) eine Erhöhung der Beträge aus der staatlichen Teilfinanzierung für bei Wahlen gewonnene Stimmen und erhaltene Zuwendungen entsprechend der Preisentwicklung und 6.) die Vereinnahmung der nach dem Parteiengesetz von Parteien beim Bundestagspräsidenten eingegangenen Mittel in den Bundeshaushalt vor.

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/6879 in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

Zu Buchstabe b

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/301 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/6879 und/oder Annahme des Antrags auf Drucksache 18/301.

D. Kosten

Die Regelungen des Entwurfs haben weder für den Bund noch für die Länder höhere Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand zur Folge.

E. Erfüllungsaufwand

Die neue Pflicht zur Ausweisung von Ausgaben im Rahmen einer Unternehmenstätigkeit im Rechenschaftsbericht einer Partei hat einen geringfügig höheren Erfüllungsaufwand für die Parteien zur Folge. Demgegenüber entfällt für die Parteien künftig der Aufwand für die Erfassung, Bewertung und Verbuchung von Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die einer Partei außerhalb eines Geschäftsbetriebs üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden, wie bisher schon bei Mitgliedern künftig auch bei Nichtmitgliedern, da diese als Einnahmen unberücksichtigt bleiben.

Erfüllungsauswand für die Wirtschaft entsteht nicht.

Für den Präsidenten des Deutschen Bundestages erhöht sich der Erfüllungsaufwand geringfügig durch die neue Pflicht zur Saldierung von Einnahmen und Ausgaben einer Partei aus Unternehmenstätigkeit bei der Berechnung der relativen Obergrenze im Rahmen der Festsetzung der Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung für die einzelnen Parteien. Der mit der Anwendung der neuen Befugnis zur Festsetzung eines Zwangsgeldes zur Durchsetzung der Rechenschaftspflicht der Parteien für den Bundestagspräsidenten verbundene Erfüllungsaufwand ist angesichts der ungewissen Zahl der Fälle und des unterschiedlichen Prüfaufwandes in jedem einzelnen Fall nicht genau quantifizierbar. Von Erfüllungsaufwand entlastet wird der Bundestagspräsident durch die Aufhebung der Regelung über die Weiterleitung von bei ihm eingegangenen Mitteln der Parteien an gemeinnützige Einrichtungen.

F. Weitere Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/6879 mit folgender Maßgabe, im Übrigen unverändert anzunehmen:

   Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe c wird wie folgt gefasst:

   ‚c) Folgender Satz wird angefügt:

      „Die in Satz 1 Nummer 1 und 2 sowie in Satz 2 genannten Beträge erhöhen sich ab dem Jahr 2017 entsprechend Absatz 2 Satz 2 bis 5.“ ‘;

b) den Antrag auf Drucksache 18/301 abzulehnen.

Berlin, den 16. Dezember 2015

Der Innenausschuss

Ansgar Heveling
Vorsitzender

Helmut Brandt
Berichterstatter

Gabriele Fograscher
Berichterstatterin

Frank Tempel
Berichterstatter

Britta Haßelmann
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Helmut Brandt, Gabriele Fograscher, Frank Tempel und Britta Haßelmann

I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/6879** wurde in der 143. Sitzung des Deutschen Bundestages am 3. Dezember 2015 an den Innenausschuss federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur Mitberatung überwiesen.

Zu Buchstabe b

Der Antrag auf **Drucksache 18/301** wurde in der 20. Sitzung des Deutschen Bundestages am 13. März 2014 an den Innenausschuss federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 80. Sitzung am 16. Dezember 2015 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung empfohlen.

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 80. Sitzung am 16. Dezember 2015 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Antrag abzulehnen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Innenausschuss hat in seiner 63. Sitzung am 2. Dezember 2015 einvernehmlich beschlossen, eine öffentliche Anhörung zu den Vorlagen durchzuführen. Die öffentliche Anhörung hat der Innenausschuss in seiner 64. Sitzung am 14. Dezember 2015 durchgeführt. Hinsichtlich des Ergebnisses der Anhörung, an der sich fünf Sachverständige beteiligt haben, wird auf das Protokoll der 64. Sitzung des Innenausschusses vom 14. Dezember 2015 verwiesen (Protokoll 18/64).

Der Innenausschuss hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/6879 und den Antrag auf Drucksache 18/301 in seiner 65. Sitzung am 16. Dezember 2015 abschließend beraten.

Zu Buchstabe a

Der **Innenausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/6879 in der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Fassung anzunehmen. Die Änderungen entsprechen dem Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 18(4)467, der zuvor von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD in den Innenausschuss eingebracht und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen wurde.

Zu Buchstabe b

Der **Innenausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/301.

IV. Begründung

Zur Begründung allgemein wird auf Drucksache 18/6879 hingewiesen. Die vom Innenausschuss vorgenommene Änderung auf Grundlage des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 18(4)467 begründet sich wie folgt:

Die Indexierung der den Parteien im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung zustehenden Beträge erscheint insofern nicht als systemgerecht, als der Zuschusssatz für Zuwendungen (eingezahlte Mitglieds- oder Mandatsträgerbeiträge, rechtmäßig erlangte Spenden) nach § 18 Absatz 3 Satz 1 Nr. 3 letztlich einen Prozentsatz darstellt.

Die Indexierung entsprechend der bisher bereits für die absolute Obergrenze nach § 18 Absatz 2 geltenden Regelung bezieht sich nach dem Änderungsantrag darum nur auf die für erhaltene Wählerstimmen ausgezahlten Beträge.

Eine Erhöhung der genannten Beträge nach der neuen Indexierungsregelung des § 18 Absatz 3 Satz 3 erfolgt erstmals im Jahr 2017 aufgrund des nach § 18 Absatz 3 Satz 3 in Verbindung mit Absatz 2 Satz 2 bis 5 bis zum 30. April 2017 vorzulegenden Preisindexes bezogen auf das dem Anspruchsjahr 2016 vorangegangene Jahr 2015. Sie wirkt sich damit erstmals bei der im Jahr 2017 für das Anspruchsjahr 2016 stattfindenden Festsetzung und Auszahlung der staatlichen Mittel nach § 19a aus.

Bei dem Festsetzungsverfahren 2016 für das Anspruchsjahr 2015 gilt die Erhöhung der Beträge nach Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe a und b (vgl. Drs. 18/6879, S. 16, Begründung zu Nummer 2), nicht aber die künftige Indexierung nach Buchstabe c.

Die **Koalitionsfraktionen** betonen, die Änderung des Parteiengesetzes sei notwendig und überfällig. Insbesondere gehe es dabei um eine dynamisierende Anpassung der staatlichen Subventionierung der Parteien für die bei Wahlen gewonnenen Stimmen. Diese sei sehr maßvoll und angemessen und erfolge im Wesentlichen im Konsens aller Fraktionen und Parteien. Die Gesetzesnovelle sehe zudem vor, dass bei wirtschaftlicher Betätigung der Parteien nur noch der erzielte Gewinn der staatlichen Subventionierung zugrunde gelegt werde, um Praktiken wie den Goldhandel der AfD zu unterbinden. Schließlich sei vorgesehen, dass die nach dem Parteiengesetz beim Bundestagspräsidenten eingegangenen Mittel künftig dem Bundeshaushalt zufließen. Es werde gebeten, dem Gesetzentwurf und dem Änderungsantrag, der – zur Vermeidung einer Doppelung – in § 18 Absatz 3 Nr. 3 Parteiengesetz keine Dynamisierung mehr vorsehe, zuzustimmen. Dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. werde nicht gefolgt. Die CDU/CSU-Fraktion erklärt, die bestehenden Vorschriften des Parteiengesetzes reichten aus, um hinsichtlich Sponsoren und Spendern hinreichende Transparenz zu schaffen. Auch der GRECO-Bericht habe eine Erweiterung der Transparenzvorschriften nicht mehr aufgegriffen. Zum Sponsoring erklärt die SPD-Fraktion, die SPD veröffentliche die Gebühren, für die von Firmen auf Parteitagen belegten Stände und alles, was über die marktüblichen Preise hinausgehe, werde im Rechenschaftsbericht als Spende verbucht. Dies sei ein ganz transparentes Verfahren. Die Koalitionsfraktionen betonen, dass, wenn eine gesetzliche Regelung gefordert werde, zuvor die Abgrenzungsprobleme gelöst werden müssten. Dies sei bislang nicht gelungen. Die SPD-Fraktion zeigte sich zur Herabsetzung von Veröffentlichungsgrenzen und Sofortveröffentlichungsgrenzen gesprächsbereit.

Die **Fraktion DIE LINKE.** hält die Nachbesserungen zur Parteienfinanzierung weitestgehend für richtig, notwendig und überfällig. Gleichwohl könne dem Gesetzentwurf nicht zugestimmt werden, weil an anderer Stelle – zum Beispiel in Bezug auf den Verlust der Parteieneigenschaft in Fällen, in denen sechs Jahre keine Rechenschaftsberichte vorgelegt worden seien – Bedenken zur Verfassungsmäßigkeit bestünden. Auch seien wesentliche Probleme der Parteienfinanzierung nach wie vor nicht gelöst, wie das Verbot von Spenden von juristischen Personen oder die Deckelung von Spenden von Privatpersonen. Auch wenn Lobbyarbeit nicht grundsätzlich abgelehnt werde, sei es gleichwohl bedenklich, wenn versucht werde, etwa durch Geldspenden oder Sponsoring bei Parteitagen, Einfluss zu nehmen, ohne dass „Waffengleichheit“ zwischen finanzstarken und finanzschwachen Interessengruppen bestehe. Um gleichwohl die in den Gesetzentwurf aufgenommenen Verbesserungen anzuerkennen, werde sich die Fraktion DIE LINKE. der Stimme enthalten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erklärt, mit dem Gesetzentwurf sei die Chance vertan worden, in Bezug auf Transparenz und Offenlegungspflichten für mehr Klarheit zu sorgen. Beim Sponsoring fehle es gerade an einer Regelung. Es obliege hier völlig der jeweiligen individuellen Praxis, wie agiert werde. Deshalb hätten auch die Sachverständigen in der Anhörung im Hinblick auf Publizität und Obergrenzen überwiegend klar für eine gesetzliche Regelung zum Sponsoring geworben. Der Bundestagspräsident habe sich ebenfalls für eine rechtliche Klarstellung von Sponsoring ausgesprochen. Der Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, in

§ 24 Absatz 4 Parteiengesetz eine analoge Regelung für das Sponsoring zu treffen, wäre ein gangbarer Weg zu mehr Transparenz gewesen, auch um dem Aufkommen einer „Misstrauenskultur“ bei den Bürgerinnen und Bürgern entgegenzutreten. Auch wenn der Gesetzentwurf teilweise sinnvolle Änderungen enthalte, wie das Schließen der Gesetzeslücke zu Umsatzgeschäften oder die Sanktionierung von Parteien, die keinen Rechenschaftsbericht abgeben, sei dieser gleichwohl insgesamt wegen der unzureichenden Regelungen zur Transparenz und zu den Offenlegungspflichten nicht zustimmungsfähig. Bei dem Änderungsantrag werde sie sich der Stimme enthalten. Die Koalitionsfraktionen nähmen damit zwar den dauernden Anstieg des Zuwendungsanteils für die Zukunft zurück, behielten die jetzige Erhöhung gegenüber dem Wählerstimmenanteil jedoch bei.

Berlin, den 16. Dezember 2015

Helmut Brandt Berichterstatter	**Gabriele Fograscher** Berichterstatterin	**Frank Tempel** Berichterstatter
Britta Haßelmann Berichterstatterin		



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333